

La emergencia permanente, ¿una forma estable de gobierno?

La Argentina vive en un largo estado de emergencia permanente. Esta afirmación revela una situación de inestabilidad prolongada que ha superado la capacidad de gestión de diversos gobiernos. El déficit de gobernabilidad es el reflejo de la apuesta a la contención y superación de la emergencia social, que ha fracasado, y ha dado lugar a un círculo vicioso entre emergencia y buen gobierno.

En la precariedad de los momentos excepcionales, no perdamos de vista la heterogeneidad de los tiempos transcurridos, desde la recuperación democrática en 1983 hasta el presente.

La acción política y el hacer institucional de las últimas tres décadas pueden circunscribirse mediante diversas líneas divisorias, aunque no se mencionen en orden cronológico. Tras el colapso de diciembre de 2001, el presidente Eduardo Duhalde promulgó, en la primera semana de enero de 2002, la ley de Emergencia Pública y Régimen Cambiario, que fue prorrogada hasta diciembre de 2017.

Una ley de carácter transitorio -pensada para una situación de crisis- se prorrogó durante 15 años; se renovó su artículo 1- “Declárase, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 76 de la Constitución Nacional, la emergencia pública en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria, delegando al Ejecutivo Nacional las facultades comprendidas en la presente ley, hasta el 10 de diciembre de 2003, con arreglo a las bases que se especifican seguidamente”-, aún en épocas de normalidad, y durante algunos años en el que imperó el superávit fiscal.

La emergencia es una situación extraordinaria, fáctica, transitoria, originada por un desorden intenso que resulta una amenaza para la estabilidad del Estado o para la paz social. En estas circunstancias, se le confieren poderes excepcionales al Ejecutivo y se le permite legislar de manera directa a través de las denominadas “medidas de emergencia”. En Argentina, tales medidas están definidas por la Constitución de 1994: decretos de necesidad y urgencia (DNU), delegación legislativa y veto parcial. El Estado de derecho no desaparece, sólo se atenúa, y la emergencia encuentra una legislación excepcional que la regula.

En nuestro país, la emergencia permanente, que ha atravesado a todos los gobiernos de turno desde 1989, reviste hoy un carácter permanente y estructural que sostiene la incapacidad de gobernar. En 1989, la alta inflación dejó paso a la hiperinflación en unos de los peores escenarios imaginables para la Argentina contemporánea.

En ese paisaje, el Congreso de la Nación le transfirió atribuciones y competencias propias al Poder Ejecutivo para encarar las innovaciones de la economía y la reforma del Estado. Así surgieron la Ley de Reforma del Estado de agosto de 1989 y la Ley de Emergencia Económica de septiembre de 1989. A estos poderes excepcionales -resultado de la emergencia-, se unieron a los decretos de necesidad y urgencia, que ya se habían aplicado con anterioridad a la reforma de 1994.

Una vez finalizadas las principales reformas del mercado y del Estado se inauguró oficialmente a mediados de 1996, el proyecto de flexibilización laboral, como segunda etapa de la reforma del sector público. Nuevamente el Congreso Nacional mediante la ley 24.629 autorizó al Ejecutivo a poner en marcha los temas pendientes.

El presidente De la Rúa a poco de asumir también apeló a la ley Emergencia Económica Financiera, sancionada en noviembre de 2000. Tanto en los gobiernos de Cristina Kirchner como en el de Mauricio Macri se utilizaron los poderes excepcionales. Ambos se valieron de la estructura de poder decisionista, con sus matices, y realidades diferentes. Macri no controló ninguna de las dos cámaras del Congreso, quizás eso explica que haya dictado más DNU que el primer gobierno de Cristina Kirchner. Por ejemplo, ambos (y no solo ellos) efectuaron por DNU modificaciones presupuestarias (reforma del artículo 37 de la ley de Administración Pública). Sin embargo, hay un hecho positivo a resaltar. El presidente Macri no solicitó la prórroga de la ley de Emergencia pública de 2002.

Con el actual gobierno de Alberto Fernández continúa la emergencia permanente, en principio con más fuerza y amplitud que la sancionada por Duhalde. El contexto del presidente Fernández se vio agravado por la crisis global del Covid 19, que ha alterado la vida individual y colectiva de todos. El Congreso sancionó una ley de emergencia con la denominación Ley de Solidaridad Social y Reactivación Productiva en el marco de la Emergencia Pública aprobada en diciembre de 2019, la que establece en su artículo 1: "Declárase la emergencia pública en materia económica, financiera, fiscal, administrativa, previsional, tarifaria, energética, sanitaria y social, y delegáse en el Poder Ejecutivo Nacional con arreglo a las bases de delegación en el artículo 2 hasta el 21 de diciembre de 2020. La delegación de facultades del Congreso en el Ejecutivo comprende nueve materias.

En línea con 32 años de legislación de emergencia, el presidente Fernández pretendió que se ratificaran con urgencia 116 DNU, emitidos durante su gobierno, antes de perder la mayoría en el Senado. Finalmente, la presidenta de ese órgano, a pesar de contar con los votos necesarios sólo avaló un total de 48. ¿Tirantez en el interior del gobierno?

La emergencia permanente es una buena manera de devaluar al Congreso. Medidas de emergencia de carácter transitorio, con restricciones constitucionales –pensadas para una situación de crisis severa- se extienden en el tiempo y terminan regulando un vasto universo de asuntos gubernamentales.

La emergencia permanente, como modo de sobrevivencia colectiva, prolonga continuamente la propia decadencia. Se ha instalado en el sistema político una especie de “inestable estabilidad”. Se ha trastocado la legitimidad del poder constitucional. Hay un modo decisionista de ejercer el poder en la particularidad de la trama originaria entre la emergencia permanente y las normas de excepción.



HUGO
QUIROGA

29/12/2021 18:48 / Actualizado al 31/12/2021 06:52

Hugo Quiroga es politólogo. Profesor de las Universidades Nacional de Rosario (UNR) y Nacional del Litoral (UNL)

Fuente: https://www.clarin.com/opinion/emergencia-permanente-forma-estable-gobierno-_0_WsdTGBwhN.html

Las emergencias y el orden constitucional

Hemos sostenido que especialmente en los últimos 100 años vivimos de emergencia en emergencia, con violación profunda del orden constitucional y de su sistema republicano y federal y de los derechos y garantías individuales. Y agregábamos que esta fue una de las expresiones más categóricas de nuestra decadencia institucional.

Más allá de que esto ha sido un problema mundial, según lo expuso Leandro Despouy como Relator de la Comisión de Derechos Humanos del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, en su Informe Nº 10 donde señaló que entre 1985 y 1997 hubo más de 100 países que vivieron bajo estado de excepción, en todos los continentes, con una peligrosa tendencia a que ello se convirtiera en una regla.

Sobre lo mismo reflexionó Giorgio Agamben en su obra “Estado de excepción”, - entre otros pensadores- y la cuestión del “Constitucionalismo en tiempos de emergencia” fue objeto de una Mesa Redonda de la Asociación Internacional de Derecho Constitucional, que organizáramos en Córdoba en 2005. Así precisamos conceptos sobre las emergencias: a) son situaciones excepcionales que afectan el orden constitucional, b) pueden ser originadas en diversas causas: políticas, económicas, sociales o de la naturaleza; c) para enfrentarlas el derecho crea diversas instituciones de emergencia; d) éstas producen un acrecentamiento de facultades en los poderes estatales y particularmente en el Ejecutivo y correlativamente, decaimiento y restricciones en los derechos y garantías individuales y e) debe existir un verdadero estado de necesidad. Y en cuanto a estos institutos, los hemos clasificado en previstos, prohibidos y no previstos por la Constitución.

A su vez, entre los primeros hay que distinguir entre los existentes desde la Constitución originaria de 1853: la intervención federal y el estado de sitio; y los incorporados en la Reforma de 1994: la delegación legislativa y los decretos de necesidad y urgencia. Los institutos prohibidos por el Art. 29 son la suma del poder público y la concesión de las facultades extraordinarias.

Ese artículo, de notable elocuencia y espíritu republicano, fue escrito con letras de sangre, como dijera José Manuel Estrada, en referencia a la dictadura de Rosas. Y entre otros institutos no previstos por la Constitución y por tanto, inconstitucionales, pueden recordarse las interrupciones del orden constitucional por los gobiernos de facto, la ley marcial, el Plan Conintes, y los excesos de un poder de policía de emergencia, entre otros, que produjeran las más severas lesiones al Estado de Derecho.

Hace poco me referí a los excesos cometidos por las intervenciones federales, que en vez de convertirse en un remedio excepcional para la vigencia de los principios constitucionales y de las soberanías y autonomías provinciales, se transformaron en una herramienta para centralizar el país, pues en 2/3 de los casos fueron dispuestas por solo Decreto del Presidente. En cuanto al estado de sitio, que tiene como efecto la suspensión de las garantías constitucionales, está previsto en el art. 23 de la Ley Suprema para dos gravísimas emergencias: la guerra y el desorden doméstico, con sus dos causales de “commoción interior” o “ataque exterior”, que además deben cumplir con estos dos requisitos: a) poner en peligro conjuntamente tanto a la Constitución como a las autoridades creadas por ella y b) producir la perturbación del orden. De manera similar a lo acontecido con la intervención federal, en más del 60 % de los 55 casos que tuvimos desde 1853, actuó por Decreto el Poder Ejecutivo, en desconocimiento de la Constitución.

Ello significó el ejercicio de atribuciones exorbitantes por parte del Presidente, con evidente declinación de las funciones congresionales, a lo que se sumó una notable lesión a los derechos y garantías individuales.

Tómese como sólo ejemplo el record de extensión del estado de sitio decretado por la Presidente Martínez de Perón con fecha 6 de noviembre de 1974, que duró 8 años, 11 meses y 22 días, pues rigió durante el posterior período de facto hasta el 28 de octubre de 1983.

Este uso abusivo de tan extraordinaria institución, desconoció la jurisprudencia de la Corte Suprema fijada en el caso “Alem”, de 1893, de que el estado de sitio no implica suspender la vigencia de la Constitución, ya que se declara para preservar y asegurar la Ley Suprema y sus autoridades. Y lo propio ocurrió posteriormente con las delegaciones legislativas y el dictado de los DNU, pues se incumplieron la letra y espíritu de los Arts. 76 y 99 inc. 3 de la Constitución, como institutos de interpretación restrictiva, limitada y excepcional.

Todo ello fue profundizando la anomia, la baja calidad institucional, el hiperpresidencialismo y el subdesarrollo que nos caracteriza. En este contexto, ésta es una oportunidad para producir un cambio institucional que imperiosamente requiere el país.

Las medidas frente a esta pandemia fueron dictadas con respeto de la Ley Suprema, y ahora se trata de hacer cumplir las normas, lo que obliga al mejor funcionamiento posible de los 4 órdenes de gobierno: Federal, Provincias, Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Municipios. No se olvide que todos tienen competencias en materia de salud. Y que el poder de policía respectivo fue reconocido por la Corte Suprema en el célebre caso “Saladeristas de Barracas”, de 1887.

Y en este sentido, aunque los Poderes Ejecutivos sean los órganos que en la instancia tengan mayores competencias para afrontar la situación excepcional, ello no significa que el Congreso y los otros cuerpos legislativos dejen de cumplir sus roles para la aprobación y control de las medidas basadas en los institutos de emergencia utilizados. Además, debe asegurarse especialmente la posibilidad de

la revisión judicial para resguardar las garantías individuales y salvaguardar la supremacía constitucional.

Comprendemos que ello comporta un difícil equilibrio entre la legitimidad democrática, el orden constitucional y la eficacia de las medidas destinadas a conjurar la emergencia, pero ese es el desafío que hay que asumir, para no seguir aplicando las fórmulas del pasado. Es el momento de aferrarnos con mayor fuerza a la Constitución, como política arquitectónica, en base a sus principios democráticos, republicanos y federales y así comprender en toda su plenitud, el gran valor de las instituciones.



ANTONIO MARÍA
HERNÁNDEZ

23/03/2020 17:36 / Actualizado al 23/03/2020 17:36

Antonio María Hernández es Profesor Titular Plenario de Derecho Constitucional y de Derecho Público Provincial y Municipal de la UNC, Profesor Honorario de la UBA y Convencional Constituyente de la Nación en 1994

Fuente: <https://aadconst.org.ar/las-emergencias-y-el-orden-constitucional/>